

第五編

·24·

民國叢書

第五編
·24·
政治·法律·軍事類

中國宰相制度　李俊著
中國內閣制度的沿革　高一涵著
清代內閣制度　薩師炯著
兩漢文官制度　曾資生著
兩漢太守刺史表　嚴耕望著

上海書店

中國內閣制度的沿革

高一涵著

中華民國二十二年三月初版

（一〇三七八）

國學小叢書 中國內閣制度的沿革一冊

每冊定價大洋壹角伍分

外埠酌加運費匯費

版權所有 翻印必究

著作者 高一涵

主編者 王雲五

發行人 王雲五 上海河南路

印刷者 商務印書館 上海河南路

發行所 商務印書館 上海及各埠

四〇三七上粲


本書據商務印書館1933年版影印

自序

我於民國十四年十月間，曾寫成一本中國御史制度的沿革，由商務印書館收入國學小叢書中，已於十五年六月出版。這一本中國內閣制度的沿革，是十五年一月寫成的，曾在北京大學社會科學季刊上發表過。因爲這兩種小品，體裁大致一樣，都是從歷史上和法制上去研究中國的政治制度，作成一個有系統的敍述。所採取的材料雖然不甚完全，但是變遷沿革的概要，卻已詳敍無遺。或者可供研究這個問題的人一點半點參考，也未可知。因北京大學社會科學季刊銷行不多，傳布不能普遍，故再交給商務印書館，收入國學小叢書。玆當付印之初，記其顚末如此。

中華民國十七年三月二十日高一涵識。

中國內閣制度的沿革

目錄

中國內閣制度的沿革

第一章　導言

中國古代並沒有內閣的名稱，凡國家大政均歸宰相掌管，直到明代成祖的時候，纔創下這內閣的名號。但是秦漢諸朝的宰相，和明清兩朝的內閣，雖然都是君主的輔弼，但宰相事無不統，很和近代歐洲各國的內閣職掌相似，而明清的內閣，專司票擬，卻和近代許多機關中祕書廳的職掌相似。因爲秦漢的宰相，輔助天子，贊理萬幾，自錢穀兵刑以至長吏的遷除，皆歸宰相綜核，六曹百官皆歸宰相統率。到了明洪武年間，廢除宰相制度，把國務分歸六部管理，內閣的閣員祇備顧問，重大的職掌在司票擬，彷彿如知制誥的翰林。由此看來，當那沒有內閣制度的時代，倒反有實行內閣職權的宰相；到了有內閣制度的時代，卻祇有起草文書的祕書廳。故明清兩代內閣的職掌，不但與近代立憲國家的內閣的職掌不同，並且與中國古代的宰相的職掌也不同。簡單的說，沒有內閣名號的

時代，反有事實上的內閣，有了內閣名號的時代，反祇有名義上的內閣。這是中國內閣制度的一種特色。

中國的中樞之任，旣不必一定要由法定機關執掌，也不必一定要由法定官吏執行，究竟誰秉國鈞，可由君主隨時決定。往往行使宰相實權的，不一定要居宰相的官位；居宰相官位的，又不一定能行使宰相的實權。例如漢代以三公爲宰相，至後漢三公雖在，但尙書卻實行宰相的職權；至曹魏以後，三公更變成具員，而宰相的實權又歸中書監令。唐初以尙書中書門下三省爲政治中樞，後來各省長官如不帶「同中書門下三品」或「同平章事」的頭銜，便成爲本省的事務官，一概不得預聞機密。至於「知政事」「參議朝政」「參預朝政」「參知政事」「參知機務」……等官，就是不爲三省長官，卻反可以任宰相之任。再如明代的內閣，起初不過辦理制誥等事，到了仁宣以後，大學士往往因爲得到保傅的榮任，地位越高，閣權越大，君主反而言聽計從。由此看來，中國的內閣旣沒有一定的組織，也沒有一定的職權，有時可以把內閣的職務委託那非閣員執掌，有時又可以因爲人的關係，把閣權隨便縮小或擴張。這樣無定制無定員無定職的中樞制度，又可算是中國

內閣的一種特色。

近代各國的內閣地位和職權固然是各有不同，可是最不同的，要算是英美兩國。英國的君主在事實上並不是行政元首事實上的行政元首便是內閣總理。美國的內閣祇算大總統的僕役，故內閣的行爲，從法律上說，皆是大總統的行爲。因此，英國的君主事實上有服從內閣的習慣；美國的內閣，卻有服從大總統的義務。中國無論是宰相，是內閣，皆不過是君主的僕役，皆一概服從君主。就這一點說，中國的內閣地位和權限與美國相似，與英國的內閣在實際上爲行政元首者不同。美國的閣員由大總統任免，閣員「除與大總統會議機密外，與他官吏無異。」（註一）中國的閣員任免權也由君主自由行使，宰相或閣員，除參預機密外，也和他種官吏一樣。丞相的名稱始於秦代，應劭說：「丞者承也，相者助也，」通典亦說：「相國丞相皆秦官，掌丞天子，助理萬幾。」由此可見中國的宰相或閣員都不過是天子的僕役，他們所做的行政事務都是天子的行政事務，不是自己的行政事務，因此，便不能像英國的閣員享有特殊的地位。

再英國的內閣爲合議制的團體，閣員對於政策負有連帶的責任。「美國政府無全體之行動，

其實則美國政府本無所謂全體，各自隸屬於大總統之下，人人對於大總統負責任，內閣員與內閣員之間無共同之政略，亦不負連帶之責任。」（註二）中國的宰相或大學士也和美國的閣員一樣，有時幾個人同為宰相或大學士，這幾個人都是各自獨立的，各以獨立的見解輔助君主，絕不負什麼連帶的責任。雖然在漢代以後國家有大造大疑，由三公通而論之，國家有過事，由三公通諫爭之；（註三）明清兩代國家有大事，交內閣九卿會議；可是三公或閣員不一定要一致的議決，仍然可以獨立的意見上奏。就是首相，也沒有統一全體閣員意見的責任，因此，也沒有連帶辭職的必要。就這一點說，中國的內閣，又很和美國的內閣相似。

凡是行內閣制的國家，總把閣員的行為看作自己的行為，並不把他看作君主或大總統的行為。因此，內閣對於職權的行使，負有無條件的責任。又因為內閣負有無條件的責任，所以對於君主或大總統的違法的或不利益的命令，可以拒絕執行或拒絕副署。中國的宰相或大學士祇是君主的輔弼，甚至於祇備君主的顧問，所有行為都是君主的行為，故充其量祇可以「獻替可否，奉承規誨」（註四）在法律上絕沒有拒絕執行或拒絕副署的特權。近代立憲國家，凡君主或大總統的行

爲，如果不經閣員參與，便不能發生效力；中國的閣員行爲因爲皆是君主的行爲，所以沒有這一層的限制。因爲這樣，所以立憲國家的閣員祇是對於自己行爲不行爲負責，並不是代人負責；中國的閣員本來祇是君主的僕役，如果負責，便是代君主負責，並不是對於自己行爲不行爲負責因爲他們自己沒有獨立的行爲不行爲的特權。

再近代的閣議多屬公開性質；中國閣員的參贊機密事務，多屬祕密性質。因此，凡是宰相，特殊的職務就在參預機密，反過來說，凡是參預機密的官員，皆可以稱爲宰相。後漢時尚書掌機衡之任，故尚書變成宰相；曹魏時中書監令預聞機密，故中書監令變成宰相；元魏時使門下省的侍中掌樞密之任，故侍中變成宰相。清代當西北用兵時，怕內閣洩漏機密，特設軍需房，後來改爲軍機處，專辦機密事件，故軍機處又變成眞正的內閣。由此看來，中國的內閣乃是參與機要的一種祕密機關。

把上述的各點綜括起來，可以說中國的內閣乃是受君主隨意委任，祕密幫助君主做事，專對於君主負責的顧問的或輔弼的機關。再專就明清兩代的內閣說，中國的內閣乃是點檢題奏，票擬批答，起草詔令，兼備諮詢的祕書廳。

本篇以敍述民國以前的內閣制度爲限，民國的內閣制度是摹仿歐洲的，和中國舊有的內閣制度沒有什麼沿革的關係。可是要想敍述明清兩代的內閣制度，便不得不先敍述明代以前的宰相制度；要想敍述明代以前的宰相制度，便不得不劃分時代。現在且把他分作四期敍述，自秦到六朝爲一期，自隋到宋爲一期，自金到元爲一期，自明到清爲一期。前三期是行宰相制度或省的制度的時代，後一期是行內閣制度的時代。

(註一)蒲徠士平民政治第九章

(註二)蒲徠士平民政治第九章

(註三)後漢書百官志

(註四)明史職官志

第二章　自秦到六朝的宰相制度

三代時候，已經有「相」的名稱，例如晉書職官志說：「湯居亳，初置二相，以伊尹仲虺爲之」，又尚書說命說：「爰立作相，王置諸其左右，」皆是。但據歷代職官表說：「三代置相，雖本左右輔相之義，非設有是官，」可見設相爲官，乃是秦代的事。且看史記秦本紀說：

武王二年，初置丞相，樗里疾甘茂爲左右丞相。

杜佑通典也說：

始皇尊立呂不韋爲相國，則相國丞相皆秦官也。金印紫綬，掌丞天子，助理萬機。

由此看來，相國在秦代是最尊貴的官位，班次在丞相之上；到了漢代，相國和丞相通同是一樣的官職，所以有時置相國便不置丞相，或置丞相便不置相國。自成帝以後，退立三公，分行丞相的職權，於是三公皆變成宰相。且看通典說：

成帝綏和元年，御史大夫何武建言，古者民樸事約，國之輔佐，必得賢聖，然猶則天三光，備三

公官，各有分職。今末俗之弊，政事煩多，宰相之才，不能及古，而今丞相獨兼三公之事，所以大化久未洽也。宜建三公官，定卿大夫之任，分職授政，以考功效。於是上拜曲陽侯王根爲大司馬，而何武自御史大夫改爲大司空，皆金印紫綬，比丞相，則三公俱爲宰相。

經過這一次改革，不但把宰相的人數加多，並且把宰相的職掌分開，使他們各有各的專職。古代稱「三公論道經邦，燮理陰陽」（註一）可見三公並沒有專職。故通典又說：「三公無官，參職天子，何官之稱。」就是漢初的丞相，也是沒有專職的，且看史記陳丞相世家上說：

> 孝文皇帝問右丞相勃曰：「天下一歲決獄幾何？」勃謝曰：「不知。」問：「天下一歲錢穀出入幾何？」勃又謝不知，汗出沾背，愧不能對。於是上亦問左丞相平，平曰：「有主者。」上曰：「主者謂誰？」平曰：「陛下卽問決獄，責廷尉；問錢穀，責治粟內史。」上曰：「苟各有主者，而君所主者何事也？」平曰：「宰相者上佐天子理陰陽，順四時，下育萬物之宜，外鎭撫四夷諸侯，內親附百姓，使卿大夫各得任其職焉。」

由此可見秦漢的宰相，事無不統，並不專司一職，祇是政務官，不同時兼做事務官。至後漢太尉

（卽大司馬）司徒司空據各有分職，且看後漢書百官志上說：

太尉公一人，掌四方兵事，功課，歲盡卽奏其殿最而行賞罰。凡郊祀之事，掌亞獻。凡國有大造大疑，則與司徒司空通而論之。國有過事，則與二公通諫爭之。

司徒公一人，掌人民事，凡教民孝悌遜順謙儉養生送死之事，則議其制，建其度。凡四方民事功課，歲盡則奏其殿最而行賞罰。凡郊祀之事，掌省牲，視濯。凡國有大疑大事，與太尉同。

司空公一人，掌水土事，凡營城起邑，浚溝洫，修墳防之事，則議其利，建其功。凡四方水土功課，歲盡則奏其殿最而行賞罰。凡郊祀之事，掌掃除樂器。凡國有大造大疑，諫爭與太尉同。

大概宰相制度到了後漢，很有一點和近代的內閣制度相似。就是一方面分管國政，一方面又合議國政，幾乎和近代的國務員同時兼各部總長相彷彿。三公通論大造大疑，可當得近代的國務會議，諫爭過事，可當得近代的拒絕副署，不過在法律上的效果不同罷了。自漢代以後，無論宰相制度怎樣變更，但六曹總歸宰相統率；自兵刑錢穀以至長吏遷除，皆由宰相總轄。到了唐代，尚書都省之左右司，宋代中書門下之八房五房，亦皆總管庶務。由此可見從前漢到後漢宰相所管的職務，已

經有這樣的變遷了。

自光武以後，政事又不任三公，盡歸尚書管理，且看後漢書仲長統傳說：

光武矯枉過直，政不任下，雖置三公，事歸臺閣。（章懷太子注，臺閣謂尚書也。）自此以來，三公之官，備員而已。

但是光武以後，雖然把政權交給尚書，卻沒有盡奪三公的職權。故馬端臨文獻通考說：「自後漢時雖置三公，而事歸臺閣，尚書始爲機衡之任，然當時尚書不過預聞國政，未嘗盡奪三公之權也。」（註二）自明帝有錄尚書事的制度，三公纔不預事；故凡做三公的，如果不錄尚書事，便不得預聞國政。此後，楊秉劾侯覽，尚書說他越奏，於是三公纔不得劾近臣；呂強請選舉但任尚書，於是三公纔不預聞選事，所以自後漢而後，尚書便變成「總典紀綱，無所不統，」（註三）「出納王命，敷奏萬機，」（註四）「政令之所由宣，選舉之所由定，罪賞之所由正，……內外所折衷，遠近所稟仰」（註五）的中樞機關了。

自魏文帝後，又設下中書監和中書令，並管機密事務，此後中書又變成政治中樞。這時的尚書

令和中書監，如荀彧、荀攸、華歆、劉放、孫資等，皆是曹氏的私人，如賈充、荀勗、鍾會等，皆是司馬氏的私人，因親信而掌機密因掌機密而奪取相權而三公卻是一班「備員高位，畏權遠勢之人」（註六）故政權漸為中書一省所獨攬。到六朝時代，門下省的侍中又掌詔令機密；後魏時，「始置門下官要以侍中輔政，則侍中為樞密之任。」（註七）王應麟玉海說：

政歸尚書，漢事也；歸中書，魏事也；元魏時，歸門下，世謂侍中黃門為小宰相。

到了後周，仿照周禮設官，故以大冢宰為丞相之任。「大冢宰卿一人，掌邦治，以建邦之六典，佐皇帝治邦國。」（註八）我們現在且把這一個時期的宰相制度綜括起來說，就是秦漢以相國丞相或三公掌內閣的職務；後漢以尚書掌內閣的職務；魏晉以中書掌內閣的職務；後魏以門下掌內閣的職務；後周以大冢宰掌內閣的職務。這是第一期宰相制度的變遷。

（註一）尚書周官

（註二）文獻通考職官考三

（註三）永樂大典

（註四）歐陽詢藝文類聚

（註五）文獻通考尚書令門

（註六）文獻通考職官考三

（註七）文獻通考職官考五

（註八）太平御覽

第三章　自隋到宋的三省制度

大概自後漢到後周，這一個時代是三省（尚書，中書，門下）迭掌宰相的職權；自隋到宋，這一個時代是三省同掌宰相的職權；自元到明初，這一個時代是中書一省獨掌宰相的職權。從隋代起，尚書門下內史（即中書）三省就同行宰相之職。隋代的中央政府的組織如下：

- 皇帝——三公（參議國之大事無其人則闕而不除）
  - 尚書省（事無不統）
    - 尚書令　一人
    - 左僕射　一人
    - 右僕射　一人
      - 吏部尚書
      - 禮部尚書
      - 兵部尚書
      - 都官尚書（即刑部）
      - 度支尚書（即戶部）
      - 工部尚書
  - 門下省
    - 納言（即侍中）　二人
    - 給事黃門侍郎　四人
  - 內史省（即中書省）
    - 內史監　一人
    - 內史令　一人
    - 侍郎　四人

通典說：「隋有內史納言，（即中書令侍中）是爲宰相，亦有他官參與焉。柳述爲兵部尚書，參掌機事；又楊素爲右僕射，與高熲專掌朝政。」（註一）由此看來，隋代雖然官制上有三公，但是因爲官高不曾除人，故政治的中樞在內史和納言；可是尚書令權最大，事無不統，當然又是政治的中樞。故隋代一方面已經以三省同掌宰相的職掌，一方面又以他官兼掌宰相之任，（如柳述楊素等是）唐代三省同爲宰相，及以他官同平章事，大概都是取法隋制的。

唐代沿襲隋制，以三省同掌宰相的職權，尚書曰都省，門下爲左省，中書爲右省；尚書省總理衆務，統率百官，門下省出納帝命，規駁非違，中書省獻納制册，敷揚宣勞。凡有軍國大事，中書出命，門下封駁，尚書施行。現在且把唐代的三省制度列表如左：

尚書省
- 尚書令　一人——掌總領百官，儀刑端揆。
- 左右僕射 / 或左右丞相——掌總領六官，紀綱百揆。

皇帝

- 門下省
  - 侍中　二人——掌出納帝命，緝熙皇極，總典吏職，贊相禮儀，以和萬邦，以弼庶務。所謂佐天子而統大政者也。凡軍國之務，與中書令參而總焉，坐而論之，舉而行之。
  - 侍郎　二人——掌佐侍中之職，凡政之弛張，事之予奪，皆參議焉。
- 中書省
  - 中書令　二人——掌佐天子執大政而總判省事。
  - 侍郎　二人——掌貳令之職，朝廷大政參議焉。
  - 中書舍人　六人——掌侍進奏參議表章，凡詔旨制敕，璽書冊命，皆起草進畫，既下則署行。

新唐書百官志說：

「唐因隋制，以三省之長中書令侍中尚書令共議國政，此宰相之職也。其後以太宗嘗爲尚書令，臣下避不敢居其職，由是僕射爲尚書省長官，與侍中中書令號爲宰相。其品位既崇，不欲輕以授人，故嘗以他官居宰相職，而假以他名。自太宗時，杜淹以吏部尚書參議朝政，魏徵以秘書監參預朝政，其後或曰參議得失，參知政事之類，其名非一，皆宰相職也。」

又通典說：

「唐侍中中書令是眞宰相，其餘以他官參掌者無定員，但加同中書門下三品，及平章事知政事，參知機務，參與政事，及平章軍國重事之名者，並爲宰相，亦漢行丞相事之例也。」

大概唐以三省爲政府，故僕射侍中中書令三官，一方面共議國政，爲國務員，一方面管理省事，爲一省的長官；後來以他官做國務員，凡是三省長官不帶同平章事的官銜的，皆不過參預省事，爲本省的事務官。三省的職掌雖各有不同，但遇有軍國大事，一定要共同合議，彷彿與近代的國務會議相同。而門下省獨掌封駁，遇到君主有違法的或不利益的命令，可以封還或批駁，和近代國務員的拒絕執行或拒絕副署權幾乎相等。這是唐代的三省制和近代的內閣制相似之點。

再唐代的制度凡宰相皆兼館職，照宋敏求春明退朝錄說：

「唐制宰相四人，首相爲太淸宮使，次三相皆帶館職，宏文館大學士，監修國史，集賢殿大學士，以此爲次序。」

自唐代以宰相兼領館職以後，歷宋代到明淸，皆以閣員兼領館事，故內閣兼領館職，實在是從

唐代起的。

宋代自元豐以前，皆因襲唐制，以平章事爲眞宰相，以參知政事爲副相。不過宋代的宰相制度屢次變更初年以同平章事爲宰相，神宗元豐年間以左右僕射爲宰相，徽宗政和年間以太宰少宰爲宰相，欽宗靖康年間又以左右僕射爲宰相，孝宗乾道年間又以左右丞相爲宰相，自此以後，終宋代不曾再改。宋代雖然以三省同掌國政，但三省的職權在法律上分得很明白，就是中書省取旨，門下省覆議，尙書省施行。且看彭百川太平治迹統類說：

「元豐五年六月，詔自今事不以大小，並中書省取旨，門下省覆奏，尙書省施行。三省同得旨，更不帶三省字行出。輔臣有言中書獨取旨事體太重，上曰：「三省體均中書揆而議之，門下審而覆之，尙書承而行之，苟有不當，自可論奏。」先是雖沿三省之名，而莫究分省建官之意，各得取旨，紛然無統，至是上一言遂定。」

由此可見到了宋代中書單獨取旨，與君主直接的機會獨多，故中書省的地位獨重。自此而後，中書的權限獨尊，他相乎成具員，「而門下尙書之官爲首相者，不復與朝廷議論。」故「元祐初，司

馬光乃請令三省合班奏事，分省治事。」（註二）由此可知宋代名義上雖說三省分治國政，事實上卻仍是一省專政。至蔡確爲中書侍郎，執中書造命之說，排擠他相，使不得與造命取旨之事，更得以便其專政之私了。

宋代定制的本意，原想使取旨審議施行三權，各自分立，可是行之不久，三權分立之說便完全打破。且看葉夢得石林燕語說：

「本朝沿習唐制，官制行，始用六典，別尚書門下中書爲三省，各以其省長官爲[illegible]左僕射兼門下侍郎，行侍中之職；右僕射兼中書侍郎，行中書令之職。而別置侍郎以佐之，則三省互相兼矣。然左右僕射既爲宰相，則凡命令進擬，未有不由之出者。而左僕射又爲之長，則出命令之職，自己身行，尙何省而覆之乎？方其進對執政無不同，則所謂門下侍郎者亦預聞之矣。故批旨皆曰「三省同奉聖旨」，既已奉之而又審之，亦無是理。門下省事惟給事中封駁而已，未有左僕射與門下侍郎自駁已奉之命者。則侍中侍郎所謂省審者，殆成虛文也。」

由此看來，三省分立之制到宋代幾乎完全破壞，宋人有提倡廢門下省說的，大概就是因爲這

種原因。司馬光雖然仍想維持三省舊制，可是卻不贊成三省分立，很想使三省一同取旨。因為照唐代的三省分立制行去辦事的程序非常的繁重，往往一件事遲延至年餘，纔能辦完。且看司馬光說：

「凡內降文書及諸處所上奏狀申狀，至門下中書省者，大率皆送尚書省，尚書省下六曹，六曹付諸案勘當，檢尋文書，會問事節，近則寺監，遠則州縣，一切齊足，然後相度事理，定奪歸著，申尚書省。尚書省送中書取旨，中書既得旨，送門下省覆奏畫可，然後翻錄下尚書省，尚書省復下六曹，方符下諸處。以此文字繁冗，行遣迂回，近者數月，遠者踰年，未能決絕。或四方急奏待報，或吏民詞訟求決，皆困於留滯。」（註三）

司馬光因為想免除這樣繁複的辦事程序，所以主張恢復從前三省合議制，「以都堂為政事堂，每有政事差除，及臺諫官章奏，已有聖旨，三省同進呈外，其餘並令中書門下共同商議，簽書施行。」（註四）由此可見到了宋代，政治的中樞已經漸漸移到中書一省。門下省因為形同虛設，不能行使覆審大權，而尚書省又久已不與聞朝廷議論。元明兩代廢去尚書門下，獨留中書一省，或者是繼續這個多年的趨勢，也未可知。

宋代的宰相在事實上很具有政黨內閣的雛形。當神宗熙寧二年，用王安石做參知政事，用陳升之做同平章事，不久安石陞同平章事，一人獨相，便制定新法，極力推行。這可算是新黨的內閣成立。後來安石辭職，司馬光呂公著等舊黨內閣成立，推翻安石的政策，停止新法，和近代立憲國家政黨內閣的更代很有一點相似。

(註一)通典職官三

(註二)文獻通考職官考三

(註三)原文見文獻通考職官考四

(註四)原文見文獻通考職官考四

第四章　金元的單省制度

遼代官制分北南兩院：「北面治宮帳部族屬國之政，南面治漢人州縣賦稅軍馬之政。」(註一)北南府宰相「掌佐理軍國之大政，」(註二)於事無所不統，和尚書令總領六部相似。遼代兩院官制還有中書省門下省尚書省，金代自正隆定制以後，却祗有尚書省。金代尚書省官職如左：

尚書省——尚書令　一人（正一品，總領紀綱，儀刑端揆。）
- 左丞相　一人
- 右丞相　一人
- 平章政事　二人

（皆從一品，爲宰相，掌丞天子平章萬機。）

- 左丞　一人
- 右丞　一人，
- 參知政事　二人

（皆從二品，爲執政官，爲宰相之貳，佐治省事。）

金以尚書令左右丞相平章政事爲宰相，左右丞參知政事爲執政官，前者是管理國務的，後者

是管理省務的。到了元代雖然也以丞相和平章為宰相，以左右丞參政為執政官，與宋金各代一樣，可是官制卻大有變更。因為元代三置尚書省但終久還把他廢掉，把他的職務一概併歸中書省掌管，尚書左右兩司曹屬皆變成中書省官，這是制度上一大改革。大概元代的中央政府，已經造成一種三權分立制，就是以中書省總庶政，以樞密院掌兵要，以御史臺糾彈百官。軍政和監察兩事另有機關掌管，故中書省祇不過管行政事務罷了。元代中書省的官職如左：

中書省—中書令　一人（典領百官，會決庶務。曾以皇太子兼領。）
- 右丞相　一人
- 左丞相　一人（正一品，統六官，率百司，居令之次，令闕則總省事，佐天子理萬機。）
  - 平章政事　四人（從一品，掌機務，貳丞相，凡軍國重事無不由之。）
  - 右丞　一人
  - 左丞　一人（正二品，副宰相裁成庶務。）
  - 參政　二人（從二品，副宰相以參大政。）
  - ……

元代的中書令形同虛設，眞正宰相乃是右丞相左丞相。胡粹中在元史續編中，攻擊元代宰相制度的錯亂，說：

「中書政本，元既有中書令矣，復立左右丞相，則丞相特中書令之佐貳耳。既以令爲虛設，右左丞相爲正宰相，而復設平章政事，則又以平章爲宰相貳矣。然平章政事非宰相而何？名之不正，莫此於甚至其末流，丞相而遙授焉則冗濫極矣。」

據歷代職官表說，元代的這樣制度，全仿金制，（惟金屬尚書省，元改歸中書省，）（註三）但無論他是創始的，或仿效的，總免不掉錯亂的弊病。到明代洪武十二年，止宰相制度便告終結，而內閣制度便從此發生了。

（註一）遼史百官志

（註二）同前

（註三）歷代職官表卷四

第五章　明清兩代的內閣制度

明代初年還沿用元代的舊制，設中書省，置左右相國及平章政事等官。到了洪武十二年，左丞相胡惟庸等既伏誅，便廢掉中書省，擡高六部的地位，使分司國務。於是造成絕對的君主獨裁制，歷代所稱為宰相之官，到這時便完全廢止了。雖然仿照唐宋集賢資政等制，設大學士，可是祇用他們備顧問，並不用他們來參與國政。且看明史職官志說：

「洪武十五年，仿宋制，置華蓋殿、武英殿、文淵閣、東閣諸大學士，又置文華殿大學士，以輔導太子，秩皆正五品。勅諭羣臣國家罷丞相，設府部院寺，以分理庶務，立法至為詳善，以後嗣君其毋得議置丞相，臣下有奏請設立者，論以極刑。當是時，以翰林春坊詳看諸司奏啓，兼司平駁，大學士特侍左右，備顧問而已。」

由此看來，當洪武年間，大學士還以掌翰林職為主，祇備顧問，不能算是政治的中樞。到了成祖以後，侍講、侍讀、編修、檢討等官，纔參預機務，於是纔有內閣的名稱。再看明史職官志說：

「成祖特簡講讀編檢等官，參預機務（簡用無定員）謂之內閣。然解縉、胡廣等既直文淵閣，猶相繼署院事。至洪熙以後，楊士奇等加至師保，禮絕百僚，始不復署。正統七年，翰林院落成，學士錢習禮不設楊士奇楊榮座，曰此非三公府也。二楊以聞，乃命工部具椅案，禮部定位次，以內閣固翰林職也。嘉隆以前，文移關白猶稱翰林院，以後則竟稱內閣矣。」

大概明代的中樞機關，在國初是中書省，在洪武十三年後是六部，成祖以後是內閣，至仁宗時閣權尤重。因為此後楊溥進位少保，楊士奇楊榮進位少師，以師保兼領閣權，所以閣權漸重，和宰相簡直沒有什麼差別。自此，六部的權任漸輕，凡事多稟承內閣的意旨，然後施行，而六部便變成隸屬內閣的機關了。

明代內閣的職掌，據明史職官志說：

「內閣中極殿（舊名華蓋殿）大學士，建極殿（舊名謹身殿）大學士，文華殿大學士，武英殿大學士，文淵閣大學士，東閣大學士（並正五品）掌獻替可否，奉承規誨，點檢題奏，票擬批答，以平允庶政。凡上之達下，曰詔，曰誥，曰制，曰冊文，曰諭，曰書，曰符，曰令，曰檄，皆起草進畫，以下之

諸司；下之達上曰題曰奏曰表曰講章曰書狀曰文册曰揭帖曰制對曰露布曰譯，皆審署申覆而修畫焉，平允乃行之。……大典禮，大政事，九卿科道官會議已定，則案典制相機宜，裁量其可否，斟酌入告。……以其授餐大內，常侍天子殿閣之下，避宰相之名，故名內閣。」

當成祖初創內閣的時候，祇正五品，官秩很卑，故朝位班次，遠在尚書侍郎之下。自仁宣以後，閣權漸重，便漸得支配六部，「嘉靖以後，朝位班次，俱列六部之上。」（註一）故凡國家有大典禮，大政事，由九卿科道官議決，經內閣核准，纔能够上奏。可見內閣對於六部及院寺的議決，有裁度可否之權，這是內閣得統制六部以下各官廳的明證。不過明代內閣的職掌，專門在票擬一事，祇同知制誥的翰林，並不似古代宰相的職掌。故自後漢事歸臺閣而後，其官雖然不是宰相之官，其職還是宰相之職；自明代改為內閣制度以後，其官既不是宰相之官，其職也不是宰相之職了。

清朝政府，多沿明代舊制，內閣制度也是這樣。清代內閣設大學士，滿漢各二人，正一品，「均由特簡，贊理機務，表率百僚。」（註二）「內外諸司題疏到閣，票擬進呈。」（註三）補授後，再由君主命兼殿閣及六部尚書銜。殿閣名有六，曰保和殿、文華殿、武英殿、體仁閣、文淵閣、東閣。（舊制殿名四，閣

名二，乾隆十三年省中和殿銜，增入體仁閣銜，爲殿閣名各三。）再設協辦大學士滿漢各一人，俱從尙書本銜，爲從一品。協辦大學士與大學士同釐閣務，彷彿宋代的參知政事，比宰相次一等，不過宋代參知政事是政府的正員，清代的協辦大學士却是以尙書充任的，部務乃是本職，閣務不過是兼職罷了。此外還有學士，掌敷奏本章，傳宣綸綍。又有侍讀學士，掌收發本章，總稽繙譯。

清朝的內閣成於康熙時代，在這時已有翰林院分去內閣一部分職掌，因爲翰林院也是掌制誥以備顧問的機關。到了雍正年間，別設一個軍機處，又分去內閣一部分重要的職權，於是內閣的職權漸輕，而軍機處的職權漸重，大有代替內閣管理一切機密事務的趨勢。且看蔡鎭藩在請審官定職疏中說：

「國初內三院皆設大學士，康熙時改爲內閣，分其職而設翰林院，雍正時又分其職而設軍機處。內閣，翰林院，軍機處，卽初時之國史院，宏文院，祕書院也。惟軍機處因西北軍務而設，未遑定官，迄今百數十年，贊理萬幾，政事無所不統，並非專辦軍務。」（註四）

清代的軍機處本爲西北用兵而設，最初是專管軍事的機密命令和計畫的，略如元代樞密院

的職掌。後來因爲軍機大臣，天天在皇帝的左右，參贊機務，便把內閣的職權漸漸奪過去了，居然成爲內閣中的內閣。起初內閣翰林院和軍機處，雖然同爲君主的祕書廳，可是所司的職務還是分的，且看王昶在軍機處題名記上說：

「本朝諭旨誥命其別有四。凡批內外臣工題本常事，謂之旨，頒將軍總督巡撫學政提督總兵官榷稅使，謂之敕，皆由內閣撰擬以進。凡南北郊時享祝版，及祭告山川，予大臣死事者祭葬之文，與夫后妃宗室王公封册，皆由翰林院撰擬以進。然惟軍機處恭擬上諭爲至要。上諭亦有二，巡幸，上陵，經筵，蠲賑，及內臣自侍郎以上，外臣自總兵知府以上，黜陟補暨曉諭中外者，謂之「明發上諭」；誥誡臣工，指授兵略，查核政事，責問刑罪之不當者，謂之「寄信上諭」。明發交內閣以次交於部科；寄信密封交兵部用馬遞，或三百里，或四五六百，或至八百里以行。其內外臣工書所奏事，經軍機大臣定議取旨，密封遞送亦如之。」

由此看來，至雍正後，凡草擬上諭，參贊這一類機密大權，已經轉移到軍機處手中，內閣概不能參預。就因爲「內閣在太和門外，儤直者多，慮漏泄事機；……軍機處地近宮庭，便於宣召，爲軍機大

臣者皆親臣重臣，於是承旨出政，皆在於此矣」(註五)這就是軍機處所以奪取內閣的職權的眞正原因。

到了光緒二十七年，又設會議政務處，以分軍機處的職權，除關於軍國大事外，普通政務方針，皆由政務處審議。政務處的重要職權就是（一）會議特旨交議事件，(二)審議百官的條陳，(三)審核各衙門的奏章。最後到宣統三年，清廷乃頒布新內閣官制十九條，仿效近代歐美各國的內閣制，而以慶親王爲內閣總理。中國廢掉歷史上固有的內閣制，採用各國通行的內閣制，可算是從這個時期起首的。自明代到清末，內閣制度的沿革，大概如此。

(註一)明史職官志

(註二)歷代職官表卷二

(註三)皇朝通考職官考

(註四)皇朝掌故彙編內編卷一

(註五)趙翼軍機處述

第六章　內閣的職權

中國內閣的職權向來是不固定的，遇到大有爲的君主，如清康熙、乾隆的時代，閣員祇能唯唯聽命；遇到昏庸的君主，如明世宗、熹宗的時代，閣員又往往是大權獨操。這種因人而變的內閣制，實在是專制政體下的必然的結果。

中國式的內閣制度，到清代而止，故本節所述的內閣的職權以清代爲主。又因爲清代的內閣和軍機處並立，職權的分野既沒有法令規定，又沒有天然的界限可尋。雖然到了清末，有人建議把軍機處改爲樞密院，專掌兵要，（註一）但這個建議並沒有成爲事實。故軍機處的職掌雖然和元代的樞密院及明代的都督府的職掌大致相同，但因爲機關接近君主，人員又爲君主所信任，所以往往奪取內閣的實權。由此看來，軍機處在實際上居然成爲內閣中的內閣，甚至於成爲內閣上的內閣。大學士如果不帶軍機大臣的頭銜，往往祇管閣務，不得參預機密。軍機處既然成爲事實上的內閣，自然不能不敍述他的職權了。故本節先敍述清代內閣的職權，然後再敍述清代軍機處的職權。

（甲）內閣的職權　前邊說過，中國式的內閣，乃是「點檢題奏，票擬批答，起草詔令，備諮詢的秘書廳，」那麽內閣的職權當然以這幾種事項爲主了。現在爲方便計，姑且分別敍述如左：

（一）起草詔令　明清兩代的內閣既然很像知制誥的翰林，故起草文書乃是閣員的重要職務。明代的閣員因爲起草詔令，所以有人說閣臣發議可以代替王言，地位非常重要。清代自設軍機處後，上諭雖然由軍機處起草，可是「凡批內外臣工題本常事，謂之旨，頒將軍總督巡撫學政提督總兵官榷稅使，謂之敕，皆由內閣撰擬以進。」詔令的起草雖然還要呈請君主裁可，比不得現代國務員的擬定命令權，可是在事實上君主却多半是同意的。有時固然要遵奉君主的意旨去起草，但是有時君主或不曾表示意見，而閣員的草稿往往有轉移君主意見的效果，使君主祇立在同意的地位。

（二）票擬批答　凡內外諸司的題奏到閣，內閣檢閱題奏的內容及方式，付以意見，用小票墨書貼各疏面以進。又關於官吏的任免進退，因等級的高下，事情的輕重，擬定辦法進呈。有時因爲有幾種處分的辦法，並可以用雙簽，三簽，四簽，以待君主的決定。

(三)收發本章　中央各部院的題奏，直達內閣，地方長官的題奏，經通政司轉達內閣，(自光緒二十八年廢通政司，凡外臣上奏皆直達內閣。)內閣檢閱這一類的題奏，進呈君主，君主因軍機大臣的詳議然後決定採否，除密行文件外，皆發交內閣，由內閣發送下去，以達於各官廳。

(四)撰擬徽號諡號　「凡上徽號，進册寶册印，俱由內閣撰擬文篆，至皇子皇孫及王公公主名號，俱承旨擬奏。」凡廟號尊諡賜諡皆由內閣照一定的字義擬定上呈。

(五)保管御寶　清代的御寶比任何朝代都多，藏於交泰殿者二十五，藏於盛京者十。因事件的性質不同，故所用的璽印也不同。這些事務也是內閣的職務。

(六)纂修實錄史志諸書　「凡纂修實錄史志諸書，充監修總裁官。」

(乙)軍機處的職權　軍機處乃是辦理樞務承寫密旨的地方，以機密爲主，因爲機密的緣故，不得不擢用親信的大臣，因爲任用親信的緣故，不知不覺的便奪去內閣的實權。到了吸收內閣的實權而後，便變成唯一最高的統治機關，不止辦理軍務，凡軍國大政，幾乎無所不統。現在姑且把他的職權分述如左：

（一）應答君主的諮詢　軍機處是君主的最高顧問機關，不論君主在京或在外巡幸，總令軍機大臣隨行，隨時召見顧問。清初機事皆歸內閣，自雍正以後，本章歸內閣，機務及用兵皆歸軍機處，故君主幾乎沒有一天不和軍機大臣見面。凡君主有所商議，必隨時召見軍機大臣陳述意見。

（二）商定軍事計畫　計畫軍事乃是設立軍機處的唯一目的，凡用兵方略，皆由軍機處隨時決定，密諭前敵軍將遵行。

（三）議決國家大政　軍機處不祇備君主的顧問，遇到國家大政，往往交由軍機處議決。例如於既定官制外，從新設立新官制，或處理新設官廳的特別行政事件，及決定外交事務的方針，並宣戰媾和等事，皆由軍機處密議，經君主裁可施行。

（四）起草上諭　軍機處的職掌「在撰發上諭」，（註二）凡「巡幸上陵，經筵，蠲賑，及內臣自侍郎以上，外臣自總兵知府以上黜陟補調暨曉諭中外者謂之明發上諭；誥誡臣工，指授兵略，查核政事，責問刑罪之不當者，謂之寄信上諭，」皆由軍機處擬稿，呈請君主酌定。

（五）審議撰擬題奏　凡由內閣所擬的旨敕，由翰林院所擬的封册祭祀之文，如果君主認爲不當，便交給軍機處審定。(註三) 又「凡內外臣工所奏有旨敕議者，審其可否以聞」(註四)

（六）審理大獄　軍機處關於破壞國憲紊亂朝政的政治犯，有最終的審理權。如歸軍機處特別管轄，便由軍機處傳訊，如須和刑部協議，便同刑部會審。由此看來，軍機處也可以行使特別的司法權。

（七）奏請任免欽命文武官吏　凡欽命的文武官員（京內文官自大學士至京堂，武官自御前大臣至步軍前鋒護軍統領，京外官吏自將軍督撫至布政使按察使）的任免進退，均由軍機處奏請，或開列候補人的名單，或開列各官廳的缺單，奏上而請君主決定。

以上所述的乃是內閣和軍機處的職權。不過嚴格說起來，無論是內閣，或軍機處，都沒有一定的權限，祇有隨時屬託的事務。簡單一句話，就是在君主專制政體之下，「創制立法，皆天子之事，既出聖裁，實爲典要」(註五) 故內閣所有的，祇是義務，絕沒有什麼權利。所以歷代職官表說：「總之鈞衡近地，職參密勿，其事權之屬與不屬，原不係乎宰相之名，而惟視乎人主之威柄以爲操縱。」(註

六)如果行近代的內閣制，便是清高宗說的「爲宰相者居然以天下之治亂爲己任，至目無其君，此尤大不可也」（註七）了。這就是中國式的內閣制度所以[illegible]制無定員無定職的原因。

（註一）見蔡鎮藩請審官定職疏

（註二）王昶軍機處題名記

（註三）同前

（註四）同前

（註五）是明監察御史許士廉等對明太祖說的話，見黃元昇昭代典則。

（註六）歷代職官表卷二

（註七）書程頤經筵劄子後